

0- 803739

*На правах рукописи*

*Жуков*

**ЖУКОВ СЕРГЕЙ ИВАНОВИЧ**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ  
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

**Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение  
и кредит**

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук**

**Краснодар  
2013**

**Диссертация выполнена на кафедре  
экономического анализа, статистики и финансов  
ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет»**

**Научный  
руководитель:**

**Пенюгалова Александра Васильевна,**  
доктор экономических наук, профессор

**Официальные  
оппоненты:**

**Савцова Анна Валерьевна,**  
доктор экономических наук, доцент,  
доцент кафедры денежного обращения  
и кредита, ФГАОУ ВПО «Северо-  
Кавказский федеральный университет»

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



**853528**

участие

**организация:**

**Бергаль Елена Викторовна,**  
кандидат экономических наук, аудитор,  
Контрольно-счетная палата  
Краснодарского края

**ФГАОУ ВПО «Волгоградский  
государственный университет»**

Защита состоится «24» декабря 2013 г. в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.101.05 по экономическим специальностям при ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет» по адресу: 350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149, ауд. 231.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет» по адресу: 350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149, читальный зал.

Электронная версия автореферата размещена на сайте ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации. URL: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан «22» ноября 2013 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Дробышевская  
Лариса Николаевна

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** На современном этапе в России функции контрольно-ревизионных мероприятий по проверке законности и эффективности использования государственных ресурсов рассредоточены по разным структурам, что создает определенные сложности в силу дублирования полномочий, чрезмерной административной нагрузки на объекты контроля и нерационального использования средств на проведение контрольных мероприятий.

Все это обуславливает необходимость научного переосмысления организации институтов финансового контроля, совершенствование инструментария и механизмов проведения с целью повышения его эффективности. Постоянно нарастающий объем бюджетных расходов, немалая доля которых идет на модернизацию системы управления финансами, ставит перед органами государственного финансового контроля все более сложные задачи по обеспечению законности и эффективности использования данных ресурсов.

На улучшение качества такого контроля направлен ряд мер, принесших позитивные изменения, а именно: принят новый Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», «Об общих принципах организации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», заключено соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой и Росфиннадзором и т.д.

Акцент современной российской науки в последнее время несколько смещен с контроля законности расходования средств и ресурсов в сторону аудита эффективности и бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), что свидетельствует о развитии научной мысли в сфере государственных и муниципальных финансов. Однако данная тенденция не должна означать ослабление интенсивности теоретико-методологических и методических изысканий в части эффективного контроля законности государственных и муниципальных расходов.

Дальнейшее совершенствование системы финансового контроля, особенно в свете практического применения методов бюджетирования, ориентированного на результат, обуславливает необходимость выявления и устранения как теоретических, так и методических факторов, замедляющих прогрессивное развитие данной

функции государства и общества. На этом пути особое значение приобретает формирование инструментов анализа результативности государственного финансового контроля.

Особая роль сегодня отводится мотивированию получателей бюджетных средств и материальных ресурсов к наиболее четкому и неукоснительному соблюдению законодательства в финансово-бюджетной сфере. Совокупность репрессивных и стимулирующих мер должны придать новый импульс для усиления финансовой дисциплины бюджетополучателей.

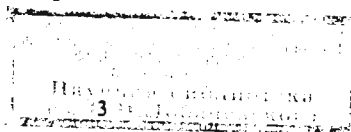
Все это обуславливает необходимость научного переосмысления организации институтов финансового контроля, совершенствования инструментария и механизмов его проведения с целью повышения его эффективности.

Таким образом, тема диссертационного исследования направлена на теоретическое переосмысление ключевых компонентов контроля и конструирование методики объективной оценки работы как объектов, так и субъектов контрольно-ревизионных мероприятий.

**Степень разработанности проблемы.** Методологический базис в сфере финансового контроля изложен в трудах таких российских ученых, как: Н.Т. Белуха, Е.В. Бриля, Ю.М. Воронин, Н.Д. Погосян, С.Н. Рябухина, С.Г. Хаба, В.А. Жуков, С.П. Опенышев, А.И. Сталяров, В.И. Шарина, С.Н. Ялялиева и др.

Вопросам эффективности государственного финансового контроля, методам ее оценки посвящены работы: С.А. Агапцова, Р. Адамса, Е.В. Бергаль, И.В. Васильева, В.П. Горегляд, А.Г. Грязновой, С.П. Иванова, В.С. Катренко, А.В. Коровникова, О.В. Морозова, С.Ю. Орловой, А.А. Пискунова, С.Н. Рябухина, А.В. Савцовой, С.В. Степашина, А. Файоль и др.

Анализ работ указанных авторов показал, что в свете перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, усиливается интерес исследователей к оценке результативности контроля, однако данный вопрос слабо изучен и до конца не разработан в современной российской науке. На сегодняшний день недостаточно исследованной остается также проблема формирования инструментария оценки эффективности государственного финансового контроля. Решению данных проблем посвящено настоящее диссертационное исследование.



**Цель диссертационного исследования** состоит в теоретическом обосновании и совершенствовании инструментарно-методического аппарата исследования эффективности государственного финансового контроля.

Реализация данной цели обусловила постановку и решение следующих взаимосвязанных задач:

- рассмотреть и систематизировать современные теоретические подходы к определению понятия «государственный финансовый контроль»;

- уточнить экономическую сущность понятия «государственный финансовый контроль» и разработать теоретические подходы к оценке его эффективности;

- исследовать зарубежный опыт организации и проведения государственного финансового контроля;

- изучить современное состояние институциональной структуры государственного финансового контроля в Российской Федерации, разработать механизмы ее совершенствования;

- обосновать необходимость реформирования инструментов финансово-административной ответственности при нецелевом использовании бюджетных средств;

- разработать методику оценки эффективности государственного финансового контроля;

- на основе авторской методики оценить уровень эффективности государственного финансового контроля Межрегионального территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Краснодарском крае и предложить комплекс практических мер совершенствования ее работы.

**Соответствие темы диссертации требованиям Паспорта специальностей ВАК.** Диссертационное исследование выполнено в рамках специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит, п. 2.22 «Институциональные основы развития государственного финансового мониторинга и контроля», п. 2.4 «Бюджетное и налоговое прогнозирование и планирование в рыночной экономике», п. 2.17 «Бюджетно-налоговая политика государства в рыночной экономике».

**Объектом исследования** выступает система государственного финансового контроля в Российской Федерации.

**Предметом исследования** является совокупность экономических отношений, возникающих в процессе анализа и оценки эффективности государственного финансового контроля.

**Теоретико-методологической основой исследования** послужили фундаментальные разработки ведущих отечественных и зарубежных ученых в области теории и практики государственного финансового контроля. Обоснование теоретических и методических положений, аргументация выводов осуществлялись на основе использования таких общенаучных методов познания, как системный и сравнительный анализ, абстрагирование, мысленный эксперимент, индукция и дедукция, логико-гносеологический и диалектический методы. В качестве специальных применялись методы статистического анализа (графический, группировка, индексный и др.).

**Информационно-эмпирическую и нормативно-правовую базу исследования** составили: Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; законодательные и нормативные правовые акты Правительства РФ и Министерства финансов Российской Федерации по данной тематике, информационные материалы Контрольно-счетной палаты Российской Федерации, данные аналитического и статистического учета Межрегионального территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Краснодарском крае, специальные периодические издания и интернет-ресурсы ведущих научно-исследовательских библиотек и мира, а также собственные исследования автора.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования** базируется на теоретическом предположении о возможности совершенствования инструментов оценки эффективности государственного финансового контроля в современных условиях российской экономики, что повысит в целом качество использования бюджетных средств.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:**

1. Непрерывный рост объемов государственных затрат и необходимость решения задач современной российской экономики по переходу к ускоренной модернизации обуславливают необходимость повышения эффективности государственного финансового контроля. В сложившихся условиях формируется устойчивый за-

прос общества на то, кто и как расходует бюджетные средства, которые в конечном счете являются достоянием граждан. В этой связи возникает необходимость углубления теоретико-методических и практических вопросов повышения эффективности государственного финансового контроля.

2. Рассредоточение контрольных функций по различным государственным службам, имеющее место на сегодняшний день, представляется низкоэффективным по трем основным причинам. Во-первых, происходит дублирование ряда полномочий различными субъектами контроля. Во-вторых, даже гипотетическое четкое разграничение полномочий между субъектами государственного финансового контроля не решит проблему, так как в этом случае проверки окажутся фрагментарными, а не комплексными из-за значительного объема межбюджетных трансфертов и множественности источников финансирования. В-третьих, многообразие ревизионных служб неизбежно способствует росту бюджетных расходов на содержание этих структур. Создание единой службы контроля за использованием бюджетных средств снимет названные проблемы и обеспечит условия для проведения эффективного комплексного государственного финансового контроля.

3. Для повышения качества контроля законности бюджетных расходов необходимо усилить такой механизм ревизионной работы, как встречные проверки, которые сегодня мало используются в контрольно-ревизионной работе, хотя служат эффективным способом выявления недостоверных операций. Низкая эффективность встречных проверок объясняется несовершенством нормативно-методической базы их проведения (субподрядные организации, привлекаемые для выполнения государственного заказа, не имеют прямых обязательств перед бюджетным учреждением-заказчиком; четко не прописаны формы документов для сличения записей в процессе встречной проверки; встречные проверки ограничены во времени и др.).

4. Важнейшая задача контрольно-ревизионной работы – выявление нецелевого использования бюджетных средств. Сегодня этот инструмент повышения эффективности использования бюджетных средств требует совершенствования: если в отношении юридических лиц законодательно установлена зависимость между размером штрафа и объемом ущерба, то в отношении физических лиц наказание (штраф) прямо не зависит от причиненного ущерба, что значи-

тельно снижает эффективность контрольно-ревизионной работы. Для мотивирования участников бюджетных отношений к соблюдению законности необходимо внедрение инструментов поощрения добросовестных получателей бюджетных средств.

5. В современных условиях основным критерием эффективности проверки, выполненной контрольно-ревизионным органом, является объем выявленных финансовых нарушений и число проведенных проверок. Однако эти сведения дают искаженную картину качества работы контролирующей организации по ряду причин. Во-первых, нарушения характеризуются разной тяжестью и общественной опасностью, а потому требуют разграничения по соответствующему критерию. Во-вторых, для оценки масштабности нарушений следует установить, какой процент средств из общего объема бюджетного финансирования израсходован с нарушениями. В-третьих, необходимо установить долю проверенных бюджетных ассигнований субъекта проверки и соотнести затраты на контрольные мероприятия с их результатами. Названные факторы целесообразно использовать в качестве основы экономико-математической модели оценки эффективности работы контрольно-ревизионных организаций в системе государственного финансового контроля.

6. Установление тотального контроля над всеми финансовыми потоками по объективным причинам не представляется возможным, поэтому в первую очередь следует уделять внимание наиболее проблемным бюджетополучателям. Выявление таких организаций возможно с использованием экономико-математической модели оценки качества расходов объектом контроля, которая не только учитывает тяжесть и сумму нарушений, но и готовность к их устранению.

**Научная новизна** исследования заключается в развитии теории и совершенствовании инструментов эффективности государственного финансового контроля. Элементы научной новизны конкретизированы в следующих положениях:

– систематизирован и обновлен категориально-понятийный аппарат, раскрывающий сущность государственного финансового контроля, в части развития научных разработок В.М. Родионовой, Л.А. Дробозиной, Л.П. Окуневой, Л.Д. Андросова, И.А. Белобжецкого, И.В. Фирулина и др.:

дополнено и уточнено определение финансового контроля как строго регламентированной нормативными актами, экономически



обоснованной деятельности специально уполномоченных структур по проверке правомерности и эффективности образования, распределения и использования средств бюджета и внебюджетных фондов, а также обеспечению сохранности и эффективности использования имущества, находящегося в государственной, муниципальной собственности; данное определение акцентирует внимание на экономически обоснованной деятельности органов госфинконтроля, что позволяет рассматривать финансовый контроль как экономически эффективную работу контрольно-ревизионных организаций;

в дополнение к разработанным классификационным признакам государственного финансового контроля (периодичность, отношение к объекту контроля, принадлежность субъекта контроля и др.) введен признак финансовой отдачи, в соответствии с которым контрольные проверки подразделяются на окупаемые, частично окупаемые и неокупаемые, что позволяет идентифицировать экономически эффективные и неэффективные контрольно-ревизионные мероприятия в системе госфинконтроля;

– обоснована целесообразность создания институциональной структуры единого финансового контроля – Федеральной службы государственного финансового контроля (ФСГФК) с предоставлением ей комплекса полномочий для качественного и системного контроля расходования и администрирования средств государственного бюджета всех уровней;

– сформулирован подход к совершенствованию методики проведения и организации встречных проверок как инструмента государственного финансового контроля; обоснована необходимость перехода от процедуры сличения записей в проверяемой и субподрядной организациях, к проверке обоснованности, своевременности и полноты этих записей, их достоверности, что повысит эффективность встречных проверок;

– предложен механизм совершенствования финансовой ответственности при нецелевом использовании бюджетных средств физическими лицами, сущность которого состоит в необходимости поощрения досудебного возмещения бюджетополучателем сумм, использованных не по целевому назначению, путем установления минимального штрафа; при взыскании штрафа в судебном порядке его размер должен быть увеличен до 1%; данный механизм уско-

рит процесс возмещения бюджетных средств и мотивирует нарушителя к быстрому возврату в бюджет незаконно использованных денежных сумм с минимальным размером штрафных санкций;

– разработана авторская экономико-математическая модель комплексной оценки эффективности контрольно-ревизионных организаций системы государственного финансового контроля, учитывающая основные факторы воздействия на эффективность работы контрольных служб: уровень тяжести и общественной опасности выявленных финансовых нарушений; доля общих бюджетных средств, использованных с нарушениями; доля проверенных бюджетных ассигнований в контролируемой организации; затраты на проведение проверки проверяющей организацией; данная модель позволит количественно оценить эффективность контрольно-ревизионного мероприятия;

– обоснована и построена авторская экономико-математическая модель оценки качества расходов бюджетной организации, которая учитывает тяжесть, объем нарушений и готовность организации к устранению выявленных нарушений; применение данной модели поможет выявить наиболее проблемные организации, неэффективно использующие бюджетные средства.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в реализации комплексного подхода к изучению эффективности государственного финансового контроля, его особенностей в современной российской действительности, обобщении и уточнении накопленного ранее опыта теоретического анализа данной категории, что может быть использовано в будущем в смежных исследованиях.

Практическое применение предлагаемых механизмов его оценки возможно как контролирующими, так и контролируемыми организациями. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе вузов при подготовке курсов «Бюджетная система Российской Федерации», «Государственные и муниципальные финансы», «Государственный финансовый контроль».

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Базовые теоретические положения и практические рекомендации автора докладывались и обсуждались на международных научно-практических конференциях в Волгограде, Воронеже, Екатеринбурге, Курске.

**Публикации.** По теме диссертационного исследования издано 9 научных работ общим объемом 3,37 авт.л., в том числе 3 статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

**Структура диссертации** predetermined целью, поставленными задачами и подчинена общей логике исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений, содержит 13 рисунков и 12 таблиц.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

*1. Исследован, систематизирован и обновлен категориально-понятийный аппарат, раскрывающий сущность государственного финансового контроля и его виды.*

В современной науке финансовый контроль, являясь функцией управления, определяется как система способов и операций, направленных на проверку финансовых и связанных с ними аспектов деятельности объектов контроля на предмет соблюдения ими законодательства (Л.Д. Андросова, И.А. Белобжецкий, Э.А. Вознесенский, Л.А. Дробозина, А.Н. Козырин, Л.П. Окунева, В.М. Родионова, И.В. Фирулин, Н.И. Химичева и др.).

В Программе Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года финансовый контроль в дополнение к указанному толкованию определяется и как деятельность уполномоченных органов, направленная на контроль экономности, результативности и эффективности использования бюджетных средств. Под экономической эффективностью бюджетных расходов понимается достижение максимального результата при минимальных затратах. По мнению автора, понятие «эффективность расходов» относится в полной мере и к органам финансового контроля в части использования финансовых ресурсов на реализацию контрольно-ревизионных полномочий. Важно, чтобы средства, израсходованные на ревизию, были меньше, чем полученные в результате проверок (денежные средства, восстановленные в доходную часть бюджета, объемы предотвращенных хищений и другие нарушения).

В итоге финансовый контроль можно определить как строго регламентированную нормативными актами, экономически обоснованную деятельность специально уполномоченных структур по проверке правомерности и эффективности формирования, распределения и использования средств бюджета и внебюджетных фондов, а также обеспечению сохранности и эффективности использования имущества, находящегося в государственной, муниципальной собственности. Под экономической обоснованностью понимается рациональное распределение ресурсов контрольных органов по проверяемым объектам с целью максимизации результата при минимальных затратах.

При многообразии видов государственного финансового контроля, определенных Бюджетным кодексом РФ (ст. 264), до настоящего времени не разработана классификация видов финансового контроля по результативности, финансовой отдаче, окупаемости. Под окупаемостью понимается отношение фактического финансового результата проверки (суммарный денежный объем выявленных нарушений в виде предотвращенных потерь бюджетных средств и ресурсов, восстановленных неправомерных расходов, излишков и недостач и штрафных санкций, наложенных на виновных в нарушениях юридических и физических лиц ) к затратам контрольного органа на проведение контрольно-ревизионного мероприятия.

Исходя из данного критерия, контрольно-ревизионные мероприятия можно разделить на: окупаемые (результат превосходит затраты в 2 и более раза); частично окупаемые (результат превосходит затраты в 1–1,9 раза); некупаемые (результат ниже затрат).

Данная классификация имеет практическую ценность, поскольку для повышения результативности контроля необходимо прежде всего концентрироваться на окупаемых проверках, далее – на частично окупаемых и только в случае необходимости – на некупаемых, что повысит эффективность использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов контролирующими органами в интересах качественного использования бюджетных средств.

С учетом предложенной авторской классификации современные виды госфинконтроля представлены на рис. 1.

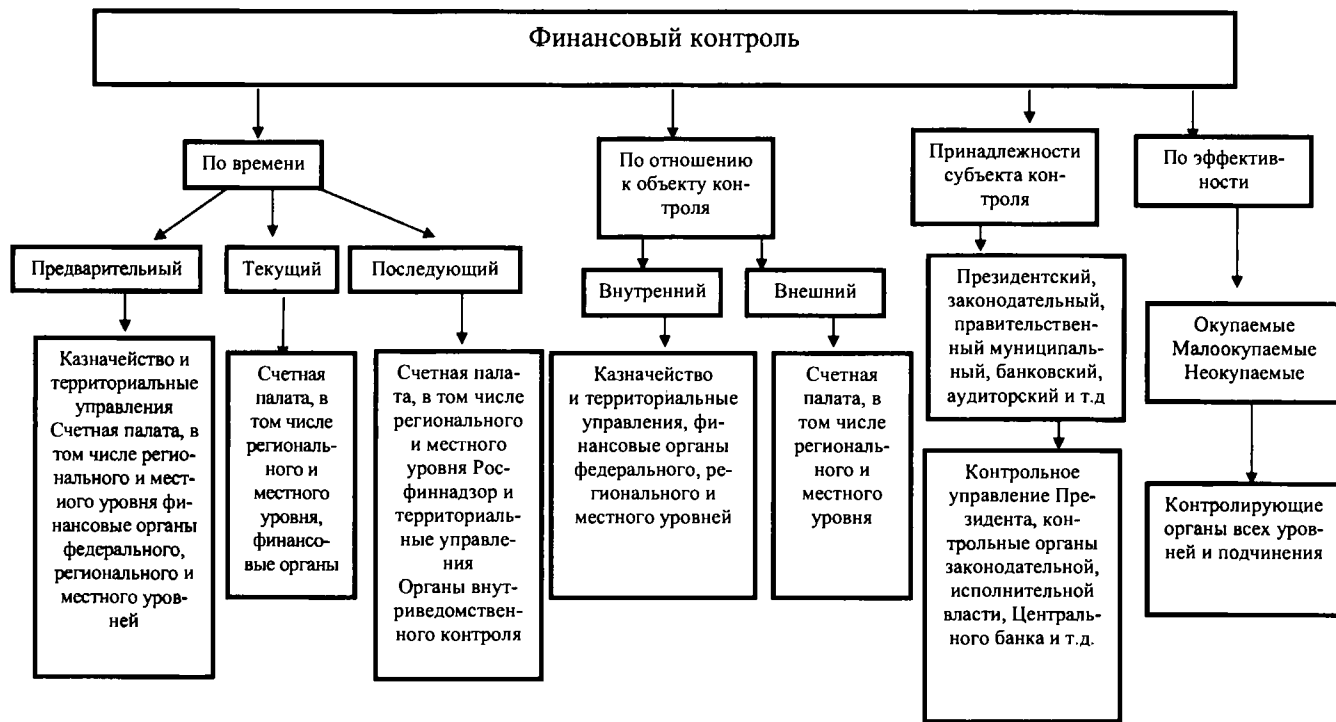


Рисунок 1 – Классификация видов и органов государственного финансового контроля (составлен автором по результатам исследования)

*2. Обоснована необходимость создания институциональной структуры единого финансового контроля – Федеральной службы государственного финансового контроля.*

Рассредоточение контрольных функций по различным государственным службам, имеющее место сегодня, представляется низкоэффективным по трем основным причинам. Во-первых, происходит дублирование ряда полномочий различными субъектами контроля (полномочия по текущему контролю за использованием средств федерального бюджета; законность платежных операций; вопросы владения, использования и распоряжения федеральным имуществом; контроль за использованием межбюджетных трансфертов и др.). Во-вторых, даже гипотетическое четкое разграничение полномочий между субъектами государственного финансового контроля не решит проблему, так как в этом случае проверки окажутся фрагментарными, а не комплексными из-за значительного объема межбюджетных трансфертов и множественности источников финансирования. В-третьих, многообразие контрольно-ревизионных служб неизбежно способствует росту бюджетных расходов на содержание этих структур.

Все это обуславливает необходимость объединения функций по государственному финансовому контролю в рамках одной структуры федерального уровня с территориальными управлениями в субъектах Федерации, подотчетной Президенту Российской Федерации. Речь идет об институциональном образовании – Федеральной службе государственного финансового контроля (ФСГФК), наделенной полным комплексом полномочий для качественного и системного контроля расходования и администрирования средств бюджета. Ее финансирование следует осуществлять за счет средств федерального бюджета ввиду высокой степени различия финансово-экономических возможностей субъектов Федерации. В целях исполнения принципа самостоятельности бюджетов, закрепленного в ст. 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации, руководители территориальных управлений данной структуры могут назначаться по согласованию с главой субъекта Федерации.

*3. Сформулирован авторский подход к совершенствованию методики проведения и организации встречных проверок как инструмента государственного финансового контроля.*

Сегодня акцент в ревизионной работе в части, касающейся последующего финансового контроля, переносится с проверки законности платежных операций на определение уровня их эффективности. Данная тенденция имеет неоднозначные последствия. С одной стороны, становление аудита эффективности – позитивный факт, поскольку отслеживать финансовые потоки должно Федеральное казначейство как служба, занимающаяся предварительным финансовым контролем. С другой – указанное смещение приоритетов может повлечь ослабление внимания уполномоченных служб, специализирующихся на последующем контроле, к мониторингу адресности и целевого характера государственных и муниципальных расходов, обозначенных в ст. 38 Бюджетного кодекса РФ, тем более что конкретные критерии оценки эффективности нормативно не закреплены.

Для повышения качества контроля законности бюджетных расходов, по мнению автора, необходимо усилить такой механизм ревизионной работы, как встречные проверки, которые мало используются в контрольно-ревизионной работе, хотя могут служить эффективным способом выявления недостоверных операций. Низкая эффективность встречных проверок объясняется несовершенством нормативно-методической базы их проведения. В работе выделены аспекты, которые, по мнению автора, требуют корректировки:

- отсутствие четких полномочий у контролирующей организации для проверки субподрядных организаций, привлеченных для выполнения государственного заказа, поскольку они не имеют прямых обязательств перед бюджетной организацией-заказчиком;

- сличение записей в бюджетной и подрядной организациях, не предполагающее проверку их достоверности, что создает возможность фальсификации бухгалтерских документов, учетных данных и т.д.

Первая проблема требует расширения сферы действия встречных проверок, включая субподрядные организации; для решения второй необходимо перейти от сличения записей учета в подрядной и бюджетной организациях к проверке их достоверности, своевременности и полноты.

С позиции организации и проведения встречная проверка практически идентична ревизии и включает следующие этапы:

- мотивированное обращение в территориальный орган финансового контроля для получения разрешения руководителя ревизионной группы на проведение проверки;
- получение разрешения руководителя территориального органа финансового контроля, которое оформляется в виде соответствующего приказа;
- оформление специального удостоверения на право проведения встречной проверки;
- составление рабочего плана проверки ;
- проведение проверки, оформление и подписание соответствующего акта.

По мнению автора, порядок организации встречной проверки необходимо упростить. Логично предположить, что основанием для встречной проверки должны быть те же документы, которыми оформляется передача финансовых ресурсов от подрядчика заказчику. Так как ответственность за результат контрольного мероприятия лежит прежде всего на руководителе ревизионной группы, то и право выбора методов его проведения должно быть отдано данному должностному лицу.

Внедрение указанных рекомендаций позволит создать механизм сдерживания должностных лиц от фактов незаконного использования государственных финансовых и материальных ресурсов, что качественно улучшит систему бюджетного контроля, придаст ей целостность, прозрачность и эффективность.

*4. Предложен механизм совершенствования финансово-административной ответственности при нецелевом использовании бюджетных средств физическими лицами.*

Успешная реализация бюджетной политики государства невозможна в отсутствие эффективного контроля за использованием бюджетных средств. Наряду с очевидным совершенствованием законодательства по данному вопросу (соотнесение размера штрафа с размером нанесенного ущерба в результате нецелевого использования бюджетных средств для юридических лиц) остается нерешенным ряд проблем, которые требуют внимательного рассмотрения.

Установление ответственности пропорционально ущербу должно касаться и физических лиц, например, на уровне 10% от штрафа, налагаемого на бюджетную организацию. Значительная



вариация между максимальным и минимальным размером штрафа оставляет неопределенность в том, по какому критерию судебные органы определяют размер наказания.

По мнению автора, следует законодательно поощрять добровольное досудебное возмещение бюджетополучателем сумм, использованных не по целевому назначению, путем установления минимального штрафа в случае устранения нарушения до окончания проверки. При взыскании штрафа в судебном порядке его размер должен быть увеличен до 10% для юридических и 1% для физических лиц.

Важный ключевой аспект нецелевого использования бюджетных средств состоит в применении сроков давности по данным правонарушениям. Практика показывает, что около 70% контрольных мероприятий последующего финансового контроля охватывают сразу два завершённых финансовых года. Поэтому было бы логично увеличить указанный срок давности с одного года до трех.

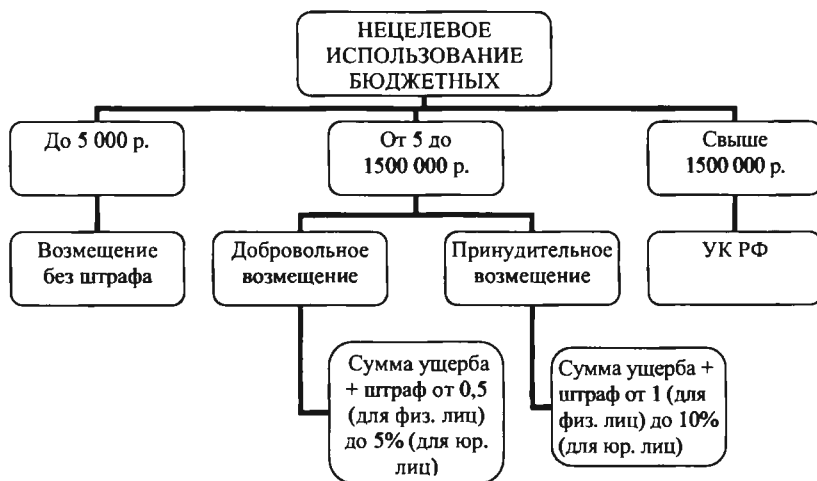


Рисунок 2 – Ответственность за нецелевое использование средств бюджета (составлен автором)

Внедрение авторских предложений (рис. 3) будет способствовать, с одной стороны, быстрому возмещению денежных средств в бюджет, а с другой – мотивации нарушителя минимальным размером штрафа.

5. Разработана авторская экономико-математическая модель комплексной оценки эффективности контрольно-ревизионных организаций системы государственного финансового контроля.

В современных условиях основными критериями эффективности проверки, выполненной контрольно-ревизионным органом, служат объем выявленных финансовых нарушений и число проведенных проверок. Однако эти сведения дают искаженную картину качества работы контролирующей организации по ряду причин, которые должны быть устранены. Во-первых, нарушения в силу разной тяжести и общественной опасности требуют разграничения по соответствующему критерию. Во-вторых, для оценки масштабов нарушений следует установить, какой процент средств из общего объема бюджетного финансирования израсходован с нарушениями. В-третьих, необходимо выявить долю проверенных бюджетных ассигнований субъекта проверки и соотнести затраты на контрольные мероприятия с их результатами. Все названные факторы послужили основой для разработки авторской экономико-математической модели оценки эффективности работы контрольно-ревизионных организаций в системе государственного финансового контроля.

Для определения степени тяжести нарушения автором выделены 4 группы, по каждой из которых экспертным путем определены весовые коэффициенты (табл. 1) .

Таблица 1 – Весовые коэффициенты экономической опасности финансовых нарушений, выявляемых органами государственного бюджетного контроля (составлена автором)

Группа нарушения	Тяжесть нарушения	Весовой коэффициент
А	Наивысшая степень опасности	1,5
Б	Меньшая степень опасности	0,8
В	Малая степень опасности	0,5
Г	Минимальная степень опасности	0,3

В итоге для количественной оценки качества работы контрольно-ревизионного органа в изучаемом периоде в работе предложена следующая модель:

$$K_{\kappa} = \frac{1,5V_A + 0,8V_B + 0,5V_B + 0,3V_{\Gamma}}{V_{\phi} + 3_{\text{общ}}} \cdot \frac{V_{np}}{V_{\phi}}, \quad (1)$$

где  $K_{\kappa}$  – коэффициент качества работы контрольно-ревизионного органа;  $V_A$  – объём нарушений наивысшей опасности по всем проверенным организациям (группа А);  $V_B$  – объём нарушений меньшей тяжести по всем проверенным организациям (группа Б);  $V_B$  – объём нарушений малой тяжести по всем проверенным организациям (группа В);  $V_{\Gamma}$  – объём нарушений минимальной тяжести по всем проверенным организациям (группа Г);  $V_{\phi}$  – общий объём бюджетного финансирования по всем бюджетным организациям;  $V_{np}$  – проверенный объём бюджетного финансирования по всем проверенным организациям;  $3_{\text{общ}}$  – затраты на содержание контрольно-ревизионного органа.

Для определения максимального значения данного показателя необходимо выполнение следующих условий:

- 1) доля проверенных бюджетных средств составляет 1 (100%);
- 2) все выявленные нарушения имеют максимальный уровень тяжести, т.е. это нарушения группы А;
- 3) затраты на содержание контрольно-ревизионной службы минимальны.

Исходя из этих предпосылок, преобразуем формулу (1):

$$K_{\max} = \frac{1,5(V_A \rightarrow V_{\phi})}{V_{\phi} + 3_{\text{общ}}} \cdot \frac{V_{np} \rightarrow V_{\phi}}{V_{\phi} + 3} = \frac{1,5V_{\phi}}{V_{\phi} + 0} \cdot \frac{V_{\phi}}{V_{\phi}} = 1,5, \quad (2)$$

где  $3_{\text{общ}} \rightarrow 0$ . Таким образом,  $K_{\max} = \frac{1,5V_{\phi}}{V_{\phi}} \cdot \frac{V_{\phi}}{V_{\phi}} = 1,5$ .

Если никаких нарушений не выявлено, то  $K_{\kappa} = 0$ . Следовательно, область изменения  $K_{\kappa}$  – от 0 до 1,5. Чем выше его значение, тем выше качество работы контролирующей организации.

Алгоритм оценки деятельности органов государственного финансового контроля представлен на рис. 3.

Предложенная автором модель оценки качества работы контрольно-ревизионных органов апробирована в Межрегиональном

территориальном управлении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (ФСФБН) Краснодарского края в 2009–2011 гг. Информационной основой послужили отчеты данного ведомства и аналитические записки к ним (табл. 2).

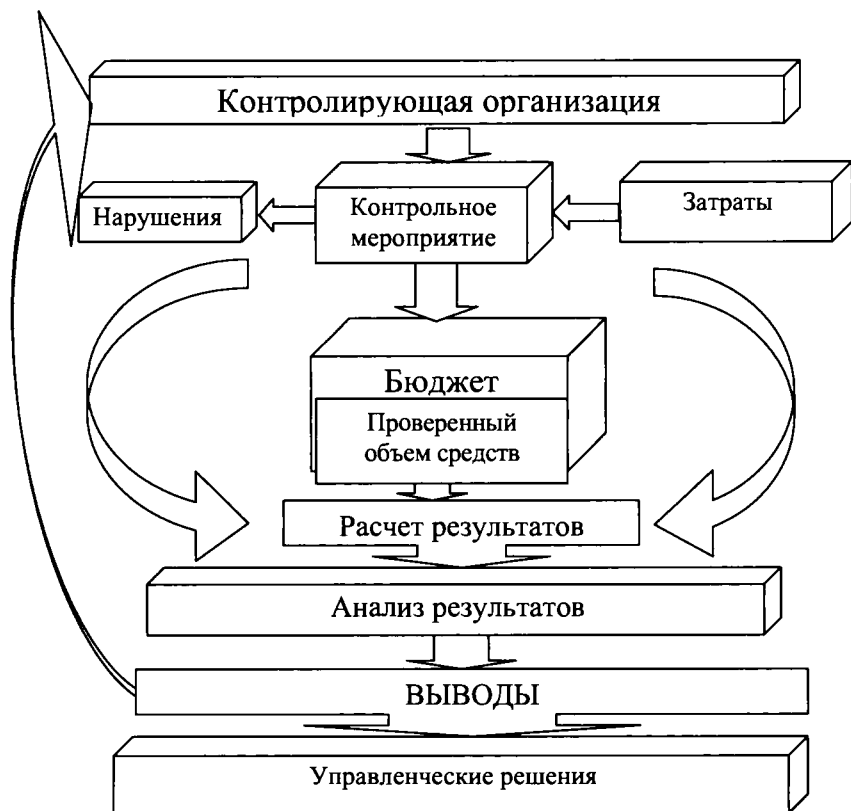


Рисунок 3 – Алгоритм оценки эффективности деятельности органов государственного финансового контроля (составлен автором)

Таблица 2 – Расчет коэффициента качества работы Межрегионального территориального управления Федеральной

службы финансово-бюджетного надзора Краснодарского края  
в 2009–2011 гг., тыс. р. (составлена автором на основе годовых  
отчетов ФСФБН)

Показатели	Г о д		
	2009	2010	2011
Объем выявленных нарушений группы А	2384157,685	1 048 422,7	99 3971,8
Объем выявленных нарушений группы Б	702 057,37	591 365,2	2413604,6
Объем выявленных нарушений группы В	2706 464,33	2 168 584,19	6 403 335,3
Объем выявленных нарушений группы Г	25111,317	536 183	712 707,1
Общий объем бюджетного финансирования	222 013 549,9	89 206 392,2	105 634 736,7
Общий объем проверенных бюджетных средств	101 682 205,835	36 753 033,6	44 049 685,2
Затраты на содержание контрольно-ревизионного органа	66 804	57 747,4	68200,7
Коэффициент качества работы ФСФБН	0,011339953	0,015189076	0,026973356

Представленная модель позволяет с наибольшей объективностью оценить качество работы органов государственного финансового контроля. Результаты расчетов могут быть учтены при принятии соответствующих управленческих решений относительно ревизионных органов (кадровых, организационных и т.д.).

*6. Обоснована и построена авторская экономико-математическая модель оценки качества расходов бюджетной организации.*

Установление сплошного контроля за всеми бюджетными финансовыми потоками по объективным причинам не представляется возможным, поэтому необходимо уделять особое внимание, прежде всего, наиболее проблемным бюджетополучателям. Выявление таких организаций возможно с использованием экономико-математической модели оценки качества расходов объектом контроля, которая не только учитывает тяжесть и сумму нарушений,

но и готовность к их устранению. Данная модель представлена ниже:

$$K_o = [1,5(V_A Y_1 + V_A Y_2 + V_A Y_3) + 0,8(V_B Y_1 + V_B Y_2 + V_B Y_3) + 0,5(V_B Y_1 + V_B Y_2 + V_B Y_3) + 0,3(V_\Gamma Y_1 + V_\Gamma Y_2 + V_\Gamma Y_3)] / V_\phi, \quad (3)$$

где  $K_o$  – коэффициент доверия (качества расходов бюджетной организации);  $Y_1$  – доля нарушений, устраненных до окончания проверки в добровольном порядке;  $Y_2$  – доля нарушений, устраненных в рамках исполнения предписания проверяющего органа;  $Y_3$  – доля нарушений, устраненных после привлечения дополнительных средств принуждения;  $V_A$  – объём нарушений наивысшей опасности (группа А);  $V_B$  – объём нарушений меньшей тяжести (группа Б);  $V_B$  – объём нарушений малой тяжести (группа В);  $V_\Gamma$  – объём нарушений минимальной тяжести (группа Г);  $V_\phi$  – общий объём бюджетного финансирования организации.

Существует несколько вариантов устранения выявленных в ходе проверки недостатков, каждому из которых были присвоены весовые коэффициенты (табл. 3).

Таблица 3 – Весовые коэффициенты для различных вариантов устранения недостатков, выявленных контрольно-ревизионным органом (составлена автором на основе экспертных оценок)

Характер устранения	Весовой коэффициент
До окончания проверки	0,8
В рамках исполнения предписания контролирующего органа	1,0
Привлечение дополнительных средств принуждения	2,5

Таким образом, методика расчета коэффициента доверия имеет сходство с алгоритмом определения качества работы органов финансового контроля, но есть и важное отличие. Оптимально, если данный показатель стремится к 0 для контролируемой организации, а в оценке контролирующих органов сходный по расчету показатель стремится к большим величинам, что с математической

и логической точки зрения вполне объяснимо: чем лучше работает учреждение, тем меньше нарушений можно выявить и наоборот. В соответствии со значениями коэффициента доверия, который изменяется от 0 до 1,5 можно классифицировать бюджетные учреждения по уровню финансовой дисциплины (табл. 4).

Таблица 4 – Классификация бюджетных учреждений по уровню финансовой дисциплины

Значение коэффициента доверия	Группа	Оценка уровня доверия
0,01–0,1	А	Очень высокий
0,1–0,3	Б	Высокий
0,3–0,7	В	Средний
0,7–1,0	Г	Низкий
Свыше 1,0	Д	Очень низкий

В работе рассчитаны коэффициенты доверия для 114 организаций, реализующих адресные целевые программы в 2011 г. Исходя из полученных значений коэффициента доверия, мы ранжировали организации в соответствии с его значениями, так как область изменения коэффициента доверия оказалась в пределах 1–35 % (табл. 5).

Таблица 5 – Классификация бюджетных учреждений, реализующих адресные целевые программы, по уровню финансовой дисциплины

Значение коэффициента доверия, %	Группа	Оценка уровня доверия	Количество проверенных организаций
0–1	А	Очень высокий	114
1–5	Б	Высокий	22
5–15	В	Средний	15
15–30	Г	Низкий	1
Свыше 30		Очень низкий	3

Получив данные о степени надежности того или иного объекта контроля, можно их использовать при организации последующих

проверок соответствующего бюджетополучателя, корректируя таким образом сроки, количественный и квалификационный состав ревизионной группы и т.д. Результаты контрольных мероприятий целесообразно накапливать, формируя финансовую историю бюджетополучателя с целью выявления динамики и анализа выявленных проблем.

Результаты диссертационного исследования позволяют сделать вывод о том, что теоретико-методическое осмысление проблем оценки эффективности государственного финансового контроля создаёт условия для решения практических задач по оптимизации контрольно-ревизионной работы в субъектах федерации.

## **ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**

### **Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК РФ**

1. Жуков, С.И. Встречные проверки как инструмент совершенствования бюджетного контроля / С.И. Жуков // Экономика устойчивого развития. – 2013. – № 16. – (0,7 п.л.).

2. Пенюгалова, А.В., Жуков, С.И. Совершенствование механизма финансово-административной ответственности при нецелевом использовании бюджетных средств / А.В. Пенюгалова, С.И. Жуков // Финансы и кредит. – 2013. – №21. – 0,7 п.л. / 0,35 авт. л.

3. Пенюгалова, А.В., Жуков, С.И. Направления совершенствования институциональной системы государственного финансового контроля / А.В. Пенюгалова, С.И. Жуков // Финансы и кредит. – 2012. – №25. – 0,8 п.л. / 0,4 авт.л.

4. Жуков, С.И. Инструменты совершенствования встречных проверок в системе бюджетного контроля / С.И. Жуков // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2013. – № 48. – 0,8 п.л.

### **Монографии**

5. Жуков, С.И., Тарасов, В.А., Семенец, Ю.А. Российская система государственного и муниципального финансового контроля // Антикризисное управление, мониторинг и аудит территориальных образований: монография / С.И. Жуков, В.А. Тарасов,



Ю.А. Семенец; под общ. ред. В.А. Тарасова. – Краснодар: Неогло-ри, 2010. – 1,1 п.л. / 0,37 авт.л.

### **Научные статьи в других изданиях**

6. Жуков, С.И. Методы стимулирования законности бюджетных расходов / С.И. Жуков // Теория и практика функционирования финансовой и денежно-кредитной системы России (девятое заседание): материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 2013. – 0,4 п.л.

7. Жуков, С.И. Финансовая история бюджетополучателя как инструмент совершенствования финансового контроля / С.И. Жуков // Современные вопросы развития экономики, права, педагогики и социологии: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Волгоград: Волгоградский гос. ун-т, 2013. – 0,3 п.л.

8. Пенюгалова, А.В., Жуков, С.И. Совершенствование инструментов контроля качества расходов в бюджетной организации/ А.В. Пенюгалова, С.И. Жуков // Заочная Международная конференция «Research Journal of International Studies XX». – Екатеринбург, 2013. – 0,5 п.л. / 0,25 авт.л. URL: [www.research-journal.org](http://www.research-journal.org)

9. Жуков, С.И. Институциональная модернизация государственного финансового контроля в России / С.И. Жуков // Заочная международная конференция «Research Journal of International Studies XX». – Екатеринбург, 2013. – 0,3 п.л. URL: [www.research-journal.org](http://www.research-journal.org)

10. Жуков, С.И. Теоретические аспекты эффективности государственного и муниципального финансового контроля / С.И. Жуков // Поколение – 2013: взгляд молодых ученых: Международная молодежная научная конференция. – Курск: Курский гос. ун-т, 2013. – 0,3 п.л.

Жуков Сергей Иванович

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ПОВЫШЕНИЯ  
ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО  
КОНТРОЛЯ**

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

---

Подписано в печать 18.11.2013. Формат 60×84 1/16.  
Бумага офсетная. Печать цифровая. Уч.-изд. л.1,3.  
Тираж 100 экз. Заказ № 1620.14

Издательско-полиграфический центр  
Кубанского государственного университета  
350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149.



10 r